

Processo: 1007864
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: COBRASIN – Brasileira de Sinalização e Construção Ltda.
Denunciada: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTRANS
Partes: Célio Freitas Bouzada, Maria Fernandes Caldas
Apenso: Embargos de Declaração n. 1071588
Procuradores: Irlene Peixoto Morais de Azevedo, OAB/MG 29.360; Moema Rangel Drummond de Menezes, OAB/MG 68.700; Lidiana Gonçalves Ribeiro, OABMG 53.896; Maria Zilda Fontes Mol, OABMG 45.953; Alda Lúcia Profeta Caldas, OABMG 40.019; Leonardo Vilhena Viana, OABMG 82.460; Magna Maria Vieira Torres, OABMG 83.189; Geraldo Luís Spagno Guimarães, OABMG 40.851; Marcelo Antônio Paiva Correa, OABMG 47.901; Vanessa Duarte Matos Castelar, OABMG 63.606; Débora Maria Henrique de Melo, OABMG 64.363; Suzana de Freitas Bejjani Resende, OABMG 67.250
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

SEGUNDA CÂMARA – 6/5/2021

DENÚNCIA. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DETECÇÃO, REGISTRO E PROCESSAMENTO DE IMAGENS DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. AGLUTINAÇÃO DO OBJETO DO CERTAME. PRORROGAÇÃO DE CONTRATOS COM PREÇOS ACIMA DOS PRATICADOS NO MERCADO. EXIGÊNCIA DE CAPACITAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL. PROJETO BÁSICO INCOMPLETO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DOS GESTORES. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. SEM APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. A comprovação de capacidade técnico-profissional, por meio da apresentação de atestados de capacidade técnica, deve se restringir às parcelas de maior relevância, considerado o significativo valor do objeto licitado, conforme previsão no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93.
2. Não podem ser exigidas Certidões de Acervo Técnico emitidas pelo CREA, concedidas em nome da licitante (pessoa jurídica) como prova de sua capacidade técnico-operacional, por expressa vedação no art. 55 do CONFEA (Resolução n. 1.025, de 30/10/2009)
3. Os editais de licitação, para contratações de obras e serviços de engenharia devem disponibilizar planilha orçamentária com indicação da estimativa dos quantitativos e dos preços dos serviços, da mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos necessários para a execução do objeto a ser contratado, em consonância com o entendimento do TCU, expresso na Súmula 258.
4. Amparados por decreto municipal que definiu a responsabilidade de órgãos internos nas questões relativas às licitações, afastada a responsabilização dos gestores que, no caso concreto, conseguiram comprovar a sua boa-fé.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) julgar parcialmente procedentes, no mérito, os apontamentos da denúncia, constantes da fundamentação desta decisão, em face das irregularidades, considerando procedentes os apontamentos:
 - a) relativos à capacitação técnico-operacional quanto à exigência de atestados de capacidade técnica (item 1.1 da fundamentação), contida nos subitens 6.5.2.1 e 6.5.2, alínea “b”, por não se limitarem às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme previsão contida no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93;
 - b) quanto à exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitidas pelo CREA, concedidas em nome da licitante (pessoa jurídica) como prova de sua capacidade técnico-operacional, por descumprimento do art. 55 da Resolução n. 1.025, de 30/10/2009, da CONFEA (item 1.2 da fundamentação);
 - c) relativos à incompletude do projeto básico, por ausência de detalhamento do BDI (item 3 da fundamentação), tendo em vista que a ausência de indicação da estimativa dos quantitativos e dos preços dos serviços, da mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos necessários para a execução do objeto a ser contratado contraria a Súmula 258 do TCU e o art. 40, inciso X, da Lei n. 8.666/93;
- II) afastar a responsabilidade da Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte à época, e do Sr. Célio Freitas Bouzada, Diretor-Presidente da BHTrans, na ocasião, pelas irregularidades procedentes constantes das letras “a”, “b” e “c” do item I acima (itens 1.1, 1.2 e 3 da fundamentação), uma vez que aquela, em sua defesa de peça 44 do SGAP, conseguiu provar que os dois se pautaram pelo princípio da boa-fé e não possuíam conhecimentos técnicos para aferir a capacidade técnico-operacional ou técnico-profissional dos licitantes, eis que as questões relativas às licitações da sociedade de economia mista municipal estavam expressamente previstas no seu Estatuto Social (Decreto n.10.941/2002), e eram de responsabilidade de seus órgãos internos;
- III) afastar a responsabilidade de ambos os gestores no Processo Administrativo Licitatório n. 01-041.944/17-67 – Pregão Presencial n. 05/2017, em consonância com os fundamentos técnicos da 1ª e 2ª CFOSE e do MPTC;
- IV) recomendar ao atual Diretor-Presidente da BHTrans, Sr. Diogo Prosdocimi, que, nos próximos editais, ao se exigirem atestados para a comprovação de capacidade técnica dos licitantes para a execução de obra ou serviço de características semelhantes, seja observado o limite às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto da licitação, como previsto no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, bem como que não sejam exigidas Certidões de Acervo Técnico emitidas pelo CREA, concedidas em nome da licitante (pessoa jurídica) como prova de sua capacidade técnico-operacional, por expressa vedação no art. 55 do CONFEA (Resolução n. 1.025, de 30/10/2009), evitando, assim, a reincidência da irregularidade constante do item 6.5.2.4 do edital aqui analisado; e ainda, faça inserir no BDI – como parte integrante do orçamento que compõem o projeto básico da obra ou serviço de engenharia – planilhas orçamentárias detalhadas dos quantitativos e preços estimados dos serviços, mão-de-obra, materiais e

equipamentos necessários para a execução do objeto a ser contratado, em consonância com o entendimento do TCU, expresso na Súmula 258;

- V) determinar a intimação dos responsáveis do inteiro teor desta decisão pelo DOC, bem como a do Ministério Público do Tribunal de Contas, nos termos regimentais;
- VI) determinar o encaminhamento de cópia desta decisão ao atual gestor, por via postal;
- VII) determinar, após cumpridas as disposições desta decisão e regimentais pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do art. 176, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de maio de 2021.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 6/5/2021

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de denúncia oferecida por Cobrasin Brasileira de Sinalização e Construção Ltda., em face do Processo Licitatório – Pregão Presencial n. 05/2017, deflagrado pela Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte S/A – BHTrans, possuindo como objeto a prestação de serviços de detecção, registro e processamento de imagens de infrações de trânsito, com o valor total da contratação orçado em R\$24.541.493,55.

A denúncia foi autuada e recebida em 24/04/2017, sendo redistribuída a minha relatoria, em virtude de declaração de suspeição do Conselheiro José Alves Viana.

Em sessão realizada no dia 11/06/2019, os Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, julgaram parcialmente procedentes os apontamentos da Denúncia, aplicaram multa individual aos responsáveis, emitiram recomendações ao atual gestor e determinaram a intimação dos responsáveis para conhecimento do inteiro teor do Acórdão (peças n. 13 e 14 do SGAP).

Entretanto, em sede de Embargos de Declaração n. 1071588, processo apenso, o Relator deu provimento às alegações da Embargante, Sra. Maria Fernandes Caldas, e votou pela nulidade da decisão proferida pela Primeira Câmara na sessão de 11/06/2019, em virtude da constatação de omissão no relatório técnico da CFOSE (peça n. 22 do SGAP, fl. 71/95), referente à falta de indicação nominal dos responsáveis, com prejuízo ao contraditório e à ampla defesa acerca das irregularidades.

O voto do Relator nos Embargos de Declaração foi acompanhado e aprovado pelos demais Conselheiros, por unanimidade.

Em manifestação do MPTC (peça n. 32 do SGAP), pugnou pela citação do Sr. Célio Freitas Bouzada, Presidente da BHTrans à época, e da Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária de Serviços Urbanos de Belo Horizonte à época, para apresentarem defesa, o que foi determinada a peça n. 33 do SGAP.

Citados, os jurisdicionados encaminharam defesa escrita (peças n. 38 a 41 do SGAP).

Em reexame (peça n. 44 do SGAP), a 2ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - 2ª CFOSE concluiu pelo afastamento da responsabilidade da Sra. Maria Fernandes Caldas, mantendo, no entanto, a responsabilidade do Sr. Célio Freitas Bouzada acerca da irregularidade consubstanciada no “Termo de Referência/Projeto Básico Incompleto”.

O MPTC (peça n. 46 do SGAP) concluiu, igualmente, pela permanência do vício na insuficiência do Termo de Referência/Projeto Básico, de responsabilidade do Sr. Célio de Freitas Bouzada, que já havia sido apontada nos autos, conforme relatórios técnicos anteriores e manifestações do *Parquet* (peças n. 11 e 32 do SGAP), bem como pela irregularidade na ausência de identificação dos responsáveis técnicos pela Planilha Orçamentária, por meio de registro no órgão competente (art. 3º, da Resolução n. 1.025/2009 do CONFEA).

Ao final, opinou pela aplicação de multa ao responsável e emissão de recomendação ao atual Diretor-Presidente da BHTrans, para que, em futuros procedimentos licitatórios de objeto similar, não incorra nas irregularidades ora apuradas por esta Casa.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Mérito

Inicialmente, informa-se que o relatório técnico, a peça 30, teve como objetivo suprir a ausência de indicação nominal dos responsáveis nos apontamentos procedentes no relatório da CFOSE (peça 6 do SGAP). A conclusão deste relatório indicou a procedência de três apontamentos: 1) “Da capacidade técnico-operacional”; 2) “Projeto Básico Incompleto”; 3) “Da prorrogação de contratos com preços acima dos preços praticados no mercado.”.

Entretanto, destes três apontamentos procedentes apenas o apontamento 1) “Da capacidade técnico-operacional” não estava dotado de responsabilização nominal.

Posteriormente, a 1ª CFOSE, em manifestação constante da peça 10 do SGAP, manteve procedente apenas dois apontamentos entre os elencados no relatório de peça 6, quais sejam: 1) “Da capacitação técnico-operacional” e 2) “Projeto Básico Incompleto”.

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia já havia indicado, no relatório de peça 6 do SGAP, como o único responsável pelo apontamento “Projeto Básico Incompleto”, o Sr. Célio Freitas Bouzada, Diretor-Presidente da BHTrans, à época, conforme constatou a fl. 23 da peça 6.

Nesse sentido, a 2ª CFOSE se manifestou, na peça 30, acerca do apontamento 1) “Da capacitação técnico-operacional”, com a finalidade de suprir a omissão nominal de responsável, visto que era o único apontamento que restou procedente após as manifestações das Coordenadorias de Engenharia nos relatórios de peça n. 6 e n. 10 do SGAP.

Ademais, não afastou a irregularidade do apontamento 2) “Projeto Básico Incompleto”, já que estava dotado de indicação nominal do responsável: o Sr. Célio Freitas Bouzada, Diretor-Presidente da BHTrans à época, conforme se constatou a fl. 23 da peça 6 dos autos.

Passa-se ao exame dos apontamentos de irregularidade denunciados e aqueles suscitados pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – 1ª CFOSE, ratificadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPTC.

1. Da capacitação técnico-operacional

1.1 Do(s) Atestado(s) de Capacidade Técnica

A denunciante insurge-se a fl. 1/13 da peça 17, Vol. 01 do SGAP, contra a exigência contida no subitem 6.5.2.1 do edital (fl. 35 da peça 17, Vol. 01), que prevê, dentre os documentos para habilitação, a obrigatoriedade de apresentação de atestados de capacidade emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado com responsabilidade de administração de trânsito, desde que comprovem a apresentação de serviços com fornecimento, implantação, manutenção e operação de equipamentos eletrônicos de fiscalização das infrações de trânsito com a associação dos sistemas/funcionalidades descritas e exigidas na alínea “b” do subitem 6.5.2.

Aduz que tal exigência restringe o caráter competitivo do certame, eis que representa parcela ínfima dos serviços a serem executados, extrapolando, assim, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ao eleger dentre as parcelas de maior relevância, para fins de qualificação, a demonstração da execução pretérita do objeto licitado.

Para tanto, transcreve a denunciante a fl. 1-v, o item ora combatido, *verbis*:

6.5 – CAPACITAÇÃO E IDONEIDADE TÉCNICA

6.5.1 – [...]

6.5.2 – **Atestado(s) de Capacidade Técnica** emitido(s) em nome da LICITANTE, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado com responsabilidade de administração de trânsito, que comprove(m):

a) O fornecimento, a implantação, operação e manutenção de equipamentos eletrônicos para a fiscalização das infrações de trânsito por método intrusivo ao pavimento;

b) O fornecimento e a operação de software para a fiscalização das infrações de trânsito através de tecnologia baseada em reconhecimento ótico de caracteres *ROC (ou OCR – Optical Character Recognition)*.

6.5.2.1 – É obrigatório que os Atestado(s) de Capacidade seja(m) emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado com responsabilidade de administração de trânsito, desde que este(s) comprove(m) a prestação de serviços com fornecimento, implantação, manutenção e operação de equipamentos eletrônicos de fiscalização das infrações de trânsito **com a associação dos sistemas/funcionalidades descritas e exigidas na alínea “b” do subitem 6.5.1.2.**

Nos esclarecimentos prestados pelos responsáveis a 127/128 da peça 17, Vol. 01 do SGAP, alegaram que referida exigência é habitual e corriqueira, já tendo sido exigida no edital anterior CP 4/2013, não sendo, portanto, irrelevante, uma vez que a concretização dos serviços não se realiza se o contratado somente puder processar as imagens, mas não conseguir captar e fornecê-las com qualidade. Por isso, alega que é importante que o licitante demonstre executar o serviço como um todo e não apenas parte dele.

Os responsáveis, ainda, citaram uma resposta dada pelo corpo técnico da BHTrans, *verbis*:

Em resposta ao Ofício n. 6341/2017 – SECIJG Câmara, informamos que a finalidade desta contratação é obtenção de arquivos de imagens válidas, aptas 4 (sic) se tornarem autos de infração de trânsito, fato este que só será possível após a coleta e respectivo processamento dos registros em campo, resultando na aferição da regularidade da prestação de serviço, considerando as exigências do edital, como conformidade, % de perdas admitidas, etc.

(...)

Por isso, é necessário exigir que o futuro contratado demonstre que possui condições de realizar a prestação de serviços como um todo e não apenas parte do objeto, uma vez que ambas (alíneas “a” e “b”) são de importância semelhante e imprescindíveis para avaliar a qualificação técnica do licitante. (...) (grifo no original)

A Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, concluiu a peça 6 do SGAP, que os itens de comprovação técnica não foram previstos na planilha orçamentária, sendo tal exigência editalícia irregular devido à impossibilidade de análise sobre a relevância técnica e valor significativo do objeto da licitação, como estatuído no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, que prevê, *in litteris*:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

§1º (...)

I - capacitação técnico-profissional: **comprovação** do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de **atestado** de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas** estas **exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo** do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (grifos no original)

Na defesa apresentada às fls. 120/145 da peça 22, vol. 06 do SGAP, o Sr. Célio Freitas Bouzada alegou à fl. 124, *verbis*:

(...) O fato de não ser lançada individualmente na planilha orçamentária decorre 1) esse não é um serviço que se meça isoladamente, pois é parte integrante de um sistema e individualmente não há como separá-lo adequadamente (nesse caso concreto) e 2) o que se está contratando é uma prestação de serviço com resultado e cada licitante/Empresa possui uma maneira individual de realizá-lo, não cabendo a padronização pela BHTRANS (...)

Em seu reexame de peça 10 do SGAP, a 1ª CFOSE concluiu que o defendente não conseguiu demonstrar que os itens requeridos para comprovação de capacidade técnica se referiam a parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, nos termos previstos no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, permanecendo assim a irregularidade apontada no seu relatório técnico de peça 6 do SGAP (CFOSE).

O MPTC, em seu parecer conclusivo de peça 11 do SGAP, asseverou que as exigências de qualificação técnica devem recair sobre parcelas que sejam, simultaneamente, de maior relevância e valor significativo do fim pretendido, sendo necessário que tais requisitos sejam demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação, somente podendo ser considerados legítimos se realmente necessários à execução do objeto, e dentro de limites razoáveis, sem restringir o caráter competitivo do certame.

Aduziu o MPTC, no caso vertente, que o subitem 6.5.2.1 exigiu dos licitantes, como documento de qualificação técnica, a apresentação de atestados comprovando “a prestação de serviços com fornecimento, implantação, manutenção e operação de equipamentos eletrônicos de fiscalização das infrações de trânsito com associação dos sistemas e funcionalidades exigidos no subitem 6.5.2, alínea b” (que se refere à tecnologia baseada em reconhecimento óptico de caracteres ROC – ou OCR *Optical Character Recognition*) sem, no entanto, definir as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, eis que não foram, sequer, discriminados na planilha orçamentária base da licitação, fl. 217/218 da peça 17, Vol. 01 do SGAP.

Destacou que, na defesa de fl. 124 da peça 22, vol. 06 do SGAP, o Sr. Célio Freitas Bouzada não apresentou qualquer documento que comprovasse ser esta parcela dos serviços essencial e indispensável para o êxito da contratação.

Por fim, concluiu o *Parquet* que, embora fosse possível exigir dos licitantes a apresentação de atestados que demonstrassem sua experiência anterior na realização de serviço semelhante ao objeto do edital, essas exigências deveriam ter se limitado às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Nesse sentido, cumpre registrar o comentário de Marçal Justen Filho¹ acerca da restrição das exigências às parcelas de maior relevância e de valor significativo:

Assim, a comprovação da experiência anterior fundamenta a presunção de que o sujeito dispõe de conhecimento e habilidade técnico-empresariais para executar satisfatoriamente a futura contratação.

Ora, essa concepção apenas pode ser aplicada se a experiência anterior exigida do sujeito envolve os aspectos problemáticos, diferenciados, complexos de que se revista o objeto licitado.

(...)

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 14.ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 441.

Daí se segue que a Administração deverá identificar os aspectos mais complexos e diferenciados do objeto licitado, para efeito da experiência anterior. (g. n.)

Dessa forma, considerando a natureza do objeto da licitação em análise – detecção, registro e processamento de imagens de infrações de trânsito –, julgo procedente o apontamento de irregularidade denunciado, uma vez que a exigência contida nos subitens 6.5.2.1 e 6.5.2, alínea “b”, ao exigirem a apresentação de atestados que demonstrassem a experiência anterior dos licitantes, não se limitaram às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme previsão no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93.

Contudo, data vênua do entendimento do *Parquet* a peça 11 do SGAP, afasto a responsabilidade do Sr. Célio Freitas Bouzada, Diretor-Presidente da BHTrans à época, por não ter tal irregularidade ocasionado prejuízos à condução do certame nem ofensa à competitividade, conforme prescreve o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n. 8.666/93, visto que 3 empresas foram classificadas, quais sejam: Splice Indústria Comercio e Serviços Ltda., Consórcio BH Segura (Sitran) e Consilux Consultoria e Construções Elétricas Ltda., e mais, que, na defesa apresentada pela Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte à época, a peça 41 do SGAP – que será enfrentada no próximo item – conseguiu provar que tanto ela quanto o Sr. Célio Freitas Bouzada, ex-Diretor-Presidente da BHTrans, pautaram-se pelo princípio da boa-fé e não possuíam conhecimentos técnicos para aferir as questões relativas às licitações do órgão de trânsito, que estavam expressamente previstas no Estatuto Social (Decreto n.10.941/2002), e eram de responsabilidade de seus órgãos internos.

Isto posto, recomendo ao atual gestor da BHTrans, que, em futuros certames de objeto similar, ao exigirem atestados para a comprovação de capacidade técnica dos licitantes para a execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitem às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto da licitação, com previsto no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93.

1.2. Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA

No relatório de peça 6 do SGAP, a Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – CFOSE, considerou o item 6.5.2.4 (Certidão de Acervo Técnico – CAT) emitida pelo CREA) do edital irregular, visto que estava em desacordo com o art. 55 da Resolução n. 1.025/2009 do CONFEA.

A referida cláusula editalícia dispõe que:

6.5.2.4 – O(s) Atestado(s) deverá(ão) vir acompanhado(s) pela(s) **Certidão(ões) de Acervo Técnico emitida(s) pelo CREA, concedida(s) em nome da LICITANTE.** O(s) emissor(es) do(s) Atestado(s) deverá(ão) ser responsável(is) por administração de trânsito. (Grifo nosso)

Já o artigo 55 da Resolução n. 1.025/2009 do CONFEA dispõe que:

Art. 55. É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.

Parágrafo único. A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica somente se o responsável técnico indicado estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico”.

Na defesa conjunta apresentada às fls. 126/131 da peça 22, Vol. 6 do SGAP, pelo Sr. Célio Freitas Bouzada, Diretor-Presidente da BHTrans, à época, e a Sra. Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte, na ocasião, alegaram que a vedação imposta pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA foi assim esclarecida:

(...) A CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que consta dos assentamentos do CREA a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas no acervo técnico do profissional (art. 49 da Res. 1025/2009). Desta forma, o que o referido artigo 55 explicita, na hermenêutica da norma, é que não se pode exigir o atestado da pessoa jurídica, por si só (*caput*), tendo em vista que o documento hábil a comprovar a responsabilidade técnica é emitido em nome do profissional e exatamente por isso o parágrafo único esclarece que a CAT emitida por profissional vinculado a pessoa jurídica, servirá de comprovação daquela pessoa jurídica.

A 1ª CFOSE, em seu relatório de peça n. 10 do SGAP, reiterou a irregularidade do subitem 6.5.2.4, do edital.

O MPTC no parecer de peça n. 11 do SGAP, destacou que o CREA não deve emitir CAT em nome da pessoa jurídica para prova de capacidade técnico-operacional, por falta de dispositivo legal que o autorize a fazê-lo. Logo, caracterizada está a irregularidade nos itens requeridos de capacitação e idoneidade técnica.

Na defesa apresentada pela Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte, à época, na peça 41 do SGAP, quanto à responsabilidade técnica pelas exigências editalícias, afirma que:

O que é essencial reconhecer é que, no exercício das atribuições de direção política que lhe competiam, como agente política, a REQUERENTE, em nenhum momento, se imiscuiu ou interferiu nas decisões da equipe técnica da BHTrans. Houvesse ela sido indagada sobre se a redação devesse seguir tal ou qual orientação, e se tivesse se manifestado em qualquer sentido, poder-se-ia atribuir-lhe a permissão. Mas isso não ocorreu. Nada há, nos relatórios de Fiscalização, que sequer aventem tal hipótese.

Quanto a “tolerar”, todo o conteúdo do edital é “tolerado” por quem o subscreve. E tal “tolerância” se constitui, na realidade, na submissão do gestor, do agente político, aos ditames técnicos que vêm da equipe técnica.

A conduta da REQUERENTE, assim, foi de respeitar integralmente a equipe técnica, como seria de se esperar dela. Não há elementos, portanto, que conduzam à responsabilização da REQUERENTE.

(...)

A REQUERENTE, ao receber os autos para subscrição do edital, o recebeu em condições regulares e normais. No parecer jurídico ora anexado, e que compõe o processo administrativo, consigna-se:

- Ementa: (...) Processo regularmente formalizado e instruído. Consonância com a legislação vigente.
- Os autos contemplam o, que posteriormente traduziu-se na minuta respectiva (...); **Termo de Referência enviado pela solicitante**
- **Os atestados de capacidade técnica** previstos nas alíneas “a” e “b” do subitem 6.5.2 estão em **consonância com o objeto contratado**, sendo a primeira literal e a segunda compatível com as características de tecnologia utilizada na prestação de serviços, tendo sido justificados nos termos do **TR enviado pela área demandante** e que balizou a elaboração do comando editalício;
- (...) restando comprovada a estrita observância da legislação que rege o tema, registre-se que **o processo administrativo** (...) encontra-se **formal e juridicamente adequado**, não se vislumbrando óbices ao seu prosseguimento, estando em condições de ser submetido à apreciação e **aprovação da Diretoria**. (grifos no original)

Tal parecer, subscrito pela Assessora Jurídica da BHTrans, foi aprovado pelo Procurador Geral Adjunto da Prefeitura de Belo Horizonte.

Ora, o que extrai de todo o quadro, é que a REQUERENTE seguiu todas as orientações técnicas e jurídicas emanadas dos órgãos competentes para tal; agiu em absoluta conformidade com elas. Não houve qualquer desvio em sua conduta.

Se, no entender da Fiscalização, e, ao final, no entender do Tribunal de Contas, houve falhas na auto-identificação das pessoas que elaboraram a documentação técnica, tais falhas podem ser objeto de recomendação, mas não se pode atribuí-las à REQUERENTE, cuja atribuição, no caso, era a de agente política ordenadora da despesa, não a de conferente das formalidades procedimentais, como aposição de carimbos sob as assinaturas ou forma de identificação de cada profissional integrante da equipe técnica.

(...)

Do ponto de vista procedimental, cabe à agente política verificar se foram observados os requisitos técnicos subjetivos. Se havia uma equipe técnica qualificada para produzir o projeto básico e a minuta de edital; se os trâmites gerais do processo foram observados (apresentação de estudos, parecer jurídico); se a decisão política, em última análise, estava embasada em subsídios técnico-jurídicos suficientes e elaborados por agentes competentes. (...) Não se incluem, nessa análise, os detalhes técnicos, cuja responsabilidade, se for o caso, deveria recair sobre quem os produziu tecnicamente, conforme inclusive reconheceu a própria equipe de fiscalização, ser a matéria “de cunho técnico”.

Portanto, o que se identifica no caso, é que a REQUERENTE agiu estritamente em conformidade com o que se esperava do agente político. O processo foi devidamente instruído, a equipe técnica desempenhou suas atribuições, os aspectos jurídicos foram devidamente avaliados e todas essas instâncias foram respeitadas pela REQUERENTE.

Do ponto de vista da Lei, entre as atribuições então vigentes, decorrentes da Lei Municipal 9011/20051, a REQUERENTE, como titular da Secretaria Municipal de Serviços Urbanos, no que diz respeito ao **trânsito**, tinha competência relativa à **coordenação** da elaboração das políticas e da execução dos serviços (artigo 80-T, I); no que diz respeito **às licitações**, era responsável apenas por aquelas cujos **temas eram diretamente afetos** à sua secretaria (artigo 80-T, III):

Art. 80 T - Compete à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos:

I - **coordenar a elaboração das políticas e a execução de serviços de** controle e regularização urbana, de transporte e **trânsito**, de saneamento básico e de limpeza urbana do Município;

II - monitorar e fiscalizar a realização de ações de intervenção urbana;

III - **licitar e contratar serviços de saneamento básico e limpeza urbana**, como varrição, capina, coleta de lixo e disposição final de resíduos sólidos, inclusive sob a forma de concessão ou permissão, aqui autorizadas mediante licitação;

IV - delegar às entidades da Administração Indireta do Poder Executivo o gerenciamento dos contratos de sua competência;

V - gerenciar o Fundo de Transportes Urbanos;

VI - coordenar a fiscalização de controle ambiental, de limpeza urbana, de obras, de posturas e de vias urbanas no Município, em colaboração com outros órgãos e entidades da Administração Municipal, e coordenar as atividades de fiscalização de vigilância sanitária, mediante delegação da Secretaria Municipal de Saúde;

VII - planejar, normatizar, executar e avaliar o sistema de gerenciamento das necrópoles municipais;

VIII - planejar e definir as diretrizes da política de serviços prestados em regime de concessão de sua competência;

IX - coordenar a execução de suas atividades administrativas e financeiras;

X - coordenar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

Por outro lado, a responsabilidade pelas **licitações** e contratações da **BHTrans** eram de **competência interna**, conforme disposições do então vigente Decreto 10.941/2002, que consolidou o estatuto social da empresa²:

Art. 25 - Compete à Diretoria Executiva:

III - autorizar a contratação de estudos, projetos, obras e serviços de qualquer natureza, vinculados ao objeto da BHTRANS;

Art. 26 - Compete ao Diretor-Presidente:

XVI - autorizar abertura de licitação e homologar-lhe o resultado;

Portanto, no que diz respeito aos trâmites internos da empresa, a REQUERENTE não os definia, não orientava a elaboração, formalização e tramitação dos processos internos. Evidentemente nem poderia ser diferente, ou não faria sentido a existência da empresa.

A subscrição do edital pela REQUERENTE, assim, se deu no âmbito específico da atuação como agente política, como consequência da competência de coordenação, como manifestação de acordo com a contratação, em si, no que diz respeito à sua sintonia com as linhas gerais das políticas públicas praticadas na área dos serviços urbanos. Essa subscrição não carrega obrigações relativas à conferência ou supervisão dos elementos técnicos e formais do processo, ou sequer como gestora da BHTrans, conforme evidenciado pela legislação colacionada.

(...)

Registre-se que entendemos também não caber ao presidente da empresa questionar detalhes técnicos definidos por sua equipe técnica, posto que essa prática configuraria precedente para intromissão em qualquer caso e enfraqueceria a administração pública em sua busca por profissionalização e valorização de seus quadros permanentes, além de ser incompatível com as atribuições de direção superior, que não dispõe de tempo para conferir, por exemplo, se os servidores que assinam o projeto bateram os carimbos no lugar certo, ou mesmo se os detalhes das exigências habilitatórias, expressamente aprovados pela procuradoria do município, devem ser revisados.

Entretanto, sob um enfoque lógico, não há, no caso concreto, qualquer razão para tratamento diferente, no que tange à responsabilização, das questões objeto do item 3.1 – Da Capacitação Técnico-Operacional, para as questões objeto do item 3.3 – Projeto Básico Incompleto, ambas do relatório original da Fiscalização de Engenharia (arquivo 1491111). (grifos nossos)

Quanto ao o item 6.5.2.4 do edital, a defendente aduz que deve ser interpretado conjuntamente com o item 6.5.2.5, o qual dispõe:

Em se tratando de Atestado(s) emitido(s) em nome do Responsável Técnico, deverá ser feita a comprovação do vínculo do profissional Responsável Técnico com a empresa LICITANTE. Esta comprovação poderá ser feita através de cópia da Ficha de Registro do empregado, da CTPS do Contrato de prestação de serviços ou documento equivalente.

Discorreu que o item 6.5.2.5 trata de atestado emitido em nome do responsável técnico. Já o item 6.5.2.4 do edital trata, além de atestado, de Certidão de Acervo Técnico emitida pelo CREA, concedida em nome da licitante, o que não permite afastar de maneira inequívoca que

² Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2002/1095/10941/decreto-n-109412002-consolida-o-estatuto-social-da-BHTrans>>. Acesso em 15 mar. 2021.

o item 6.5.2.4 está em desacordo com o art. 55 da dita Resolução, conforme apontado nos relatórios da CFOSE de peça 6 e, mantido, no relatório da 1ª CFOSE de peça 10.

E assim concluiu a defendente a fl. 3/5 da peça 41, *verbis*:

11. No que diz respeito à crítica sobre exigência de certidão de acervo técnico em nome da licitante, a REQUERENTE ratifica integralmente as razões apresentadas pela BHTrans, que a partir da página 17 da petição (“2 – EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO – LEGISLAÇÃO DO CONFEA”), deixam clara a adequação da exigência ao texto no que tange à inexistência de qualquer dúvida real ou de qualquer prejuízo ao certame, e, embora reconheçam a possibilidade de aprimoramento da redação, configuram a absoluta ausência de materialidade do apontamento, sem justificativa para aplicação de multa, posto que, em tese, o único dispositivo do artigo 85 da Lei Orgânica do TCE MG sob o qual se albergaria a pretensão punitiva seria o inciso II, que exige “grave infração a norma”, o que não ocorreu no caso.

A própria resolução do Confea, conforme citado no primeiro relatório da área de engenharia da Fiscalização, dispõe claramente, no parágrafo único do artigo 55, que “A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica”, mas que isso ocorrerá “somente se o responsável técnico indicado estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico”. Portanto, a norma interpretada para eivar de vício o edital, prevê expressamente o que o edital previu. Ou seja: que a CAT é elemento probante da capacidade operacional.

(...)

O fato é que a previsão, nos termos em que foi formulada, teve sanada, imediatamente, eventual impropriedade redacional (item 6.5.2.4), posto que o esclarecimento que se seguiu (item 6.5.2.5) reproduz, na totalidade, o conteúdo do parágrafo único do artigo 55.

12. (...)

Os elementos apresentados indicam claramente que ainda que se reconheça falha na redação do item 6.5.2.1, ela foi totalmente esclarecida no item 6.5.2.5, correção que não foi identificada pela Fiscalização. Tanto é assim que sequer esse ponto integrou a denúncia. Assim, o eventual reconhecimento de falha redacional sanada imediatamente no mesmo instrumento, o que contextualmente não gerou qualquer dúvida nos licitantes e seguiu os comandos da legislação aplicável, também não pode ser configurado como “grave infração a norma”.

No reexame procedido pela 2ª CFOSE (peça 44 do SGAP), discorreu que:

Em que pese essa potencialidade, não constar nos relatórios de fls. 1.306/1.318 e fls. 1.435/1.440-v que a desconformidade do item 6.5.2.4 com o artigo 55 da Resolução n. 1.025/2009 do CONFEA teria dado causa à inabilitação de licitante com prejuízos à condução do certame.

Pelo exposto, entende esta Unidade Técnica que a interpretação conjunta dos itens 6.5.2.4 e 6.5.2.5 é confusa/ambígua, o que não permite afastar de maneira inequívoca que o item 6.5.2.4 está em desacordo com o art. 55 da dita Resolução.

No entanto, à vista dos relatórios de peça 6 (CFOSE) e peça 10 (1ª CFOSE) que não indicaram que a desconformidade do item 6.5.2.4 com a Resolução do CONFEA causou prejuízos à condução do certame, e diante da baixa materialidade dessa desconformidade no caso em estudo, propôs a 2ª CFOSE que, no que se refere a esse apontamento (Da capacitação Técnico-Operacional), deve ser afastada a responsabilização da Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte, à época; e do Sr. Célio Freitas Bouzada, Presidente da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte S/A (BHTrans), à época, bastando recomendar à BHTrans que, em seus processos

licitatórios futuros, retire a ambiguidade/subjetividade do item 6.5.2.4 do edital, de modo que reste inequívoca a observância do art. 55 da Resolução 1.025/2009.

Quanto a esse apontamento, o MPTC, em seu parecer conclusivo (peça 46 do SGAP), corroborou o entendimento da Unidade Técnica, concluindo pelo afastamento da responsabilidade da Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte à época, Sra. Maria Fernandes Caldas, em virtude da defesa apresentada pela jurisdicionada.

Pois bem. Inicialmente, cabe destacar que, sobre a qualificação técnica para fins de habilitação nas licitações, devem ser considerados dois aspectos, quais sejam: a capacitação técnico-operacional e a capacitação técnico-profissional. A primeira se refere à capacidade operativa da empresa licitante, nos termos do art. 30, II e § 3º, da Lei n. 8.666/1993, e a segunda à qualificação dos profissionais integrantes dos quadros permanentes da contratada licitante que executará o objeto licitado, disposta no art. 30, § 1º, I, da referida Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No caso em apreço, os itens 6.5.2.4 e 6.5.2.5 do edital do Pregão Presencial n. 05/2017 dispõem sobre a comprovação de qualificação técnica dos licitantes, nos seguintes termos:

6.5.2.4 – O(s) Atestado(s) deverá(ão) vir acompanhado(s) pela(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico emitida(s) pelo CREA, concedida(s) em nome da LICITANTE. O(s) emissor(es) do(s) Atestado(s) deverá(ão) ser responsável(is) por administração de trânsito.

6.5.2.5 – Em se tratando de Atestado(s) emitido(s) em nome do Responsável Técnico, deverá ser feita a comprovação do vínculo do profissional Responsável Técnico com a empresa LICITANTE.

O item 6.5.2.5 trata de atestado emitido em nome do responsável técnico. Já o item 6.5.2.4 do edital trata, além de atestado, de Certidão de Acervo Técnico emitida pelo CREA, concedida em nome da licitante.

Conforme exposto, o denunciante apontou a inadequação da exigência de registro dos Atestados de Capacidade Técnica no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional da licitante, nos termos do art. 30, II e § 3º, da Lei n. 8.666/1993.

Da análise do item impugnado, verifiquei que o instrumento convocatório previu, de fato, a exigência de registro e/ou averbação dos atestados de capacidade técnico-operacional em nome da empresa licitante no CREA.

Por meio da Resolução 1.025/2009, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), que tem competência para regulamentar os procedimentos relacionados à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e Certidão de Acervo Técnico (CAT), “indica que ser o atestado do Crea o documento apto a fazer prova da capacidade técnica do profissional, mas não da empresa licitante.” (TCU. Acórdão 655/2016 – Plenário), que foi o que ocorreu no caso sob exame.

Ressalto que em fevereiro de 2017, foi publicado o Acórdão 205/2017 que confirma o entendimento do Plenário do TCU no sentido de configurar falha a “exigência de registro e/ou averbação de atestado da capacidade técnica-operacional, em nome da empresa licitante, no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea, o que não está previsto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993, que ampara a exigência do referido atestado, (...), e contraria a Resolução Confea 1.025/2009 e os Acórdãos 128/2012 – TCU – 2ª Câmara e 655/2016 – TCU – Plenário”.

É cediço que na fase de habilitação, a Administração não pode fazer exigências indevidas e impertinentes, conforme prescreve o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n. 8.666, de 1993. Exigências editalícias, sejam elas de caráter técnico-operacional ou técnico-profissional, não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame, devendo

tão somente constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

Ao analisar a Ata do da Pregão a fl. 29/30 da peça 22 Vol. 06 do SGAP, pude constatar que, em que pese ser irregular a exigência editalícia aqui analisada, não ocasionou prejuízos à condução do certame nem ofensa a competitividade, conforme prescreve o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei n. 8.666/93, visto que 3 empresas foram classificadas, quais sejam: Splice Indústria Comercio e Serviços Ltda., Consórcio BH Segura (Sitran) e Consilux Consultoria e Construções Elétricas Ltda.

Ademais, verifico que a Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte à época, conseguiu provar na sua defesa de peça 41 do SGAP, que tanta a sua gestão quanto a do Sr. Célio Freitas Bouzada, Diretor-Presidente da BHTrans, na ocasião, se pautaram pelo princípio da boa-fé e que não possuíam conhecimentos técnicos para aferir a capacidade técnico-operacional ou técnico-profissional dos licitantes, uma vez que as questões relativas às licitações da sociedade de economia mista municipal estavam expressamente previstas no seu Estatuto Social (Decreto n.10.941/2002), e eram de responsabilidade de seus órgãos internos, pelo que, em consonância com os fundamentos técnicos da 1ª e 2ª CFOSE e do MPTC, afasto a responsabilidade de ambos gestores nestes autos.

Destarte, recomendo ao atual gestor da BHTrans, que, em futuros certames de objeto similar, não sejam exigidas Certidões de Acervo Técnico emitidas pelo CREA, concedidas em nome da licitante (pessoa jurídica) como prova de sua capacidade técnico-operacional, por expressa vedação no art. 55 do CONFEA (Resolução n. 1.025, de 30/10/2009), evitando, assim, a reincidência da irregularidade descrita no item 6.5.2.4 do Processo Administrativo Licitatório n. 01-041.944/17-67 – Pregão Presencial n. 05/2017.

2. Da aglutinação do objeto do certame

A denunciante alega que é indevida a aglutinação de itens, produtos e serviços de natureza distinta e/ou sem interligação, como descritas no item 2.1.1 do edital, em oposição ao previsto no item 3.1, de que as empresas licitantes operem “no ramo pertinente”, contrariando assim, o princípio da ampla participação.

Ou seja, a denunciante alega que a aglutinação nos lotes 1 e 2 da contratação dos serviços de detecção, imagem e seu processamento contraria os princípios da eficiência e transparência, vez que a contratante deixaria de reconhecer eventuais falhas na captura das imagens que impediriam sua validação posterior.

Por fim, alega que empresas especializadas somente em pré-processamento e processamento de imagens (licenciadas pelo Denatran) ficariam de fora do certame, deixando, inclusive, de auxiliar a Administração no efetivo cumprimento do índice de aproveitamento de imagens.

Nos esclarecimentos de fls. 120/145 da peça 17, Vol. 01 do SGAP, o Sr. Célio de Freitas Bouzada, alegou que os serviços objeto do certame foram definidos dentro de um critério técnico e objetivo, baseado em classificação definida pelo INMETRO em método metrológico e não metrológico.

O defendente afirmou que se unisse os dois tipos em um único lote estaria desconsiderando a determinação legal de dividir em tantas parcelas quanto fosse possível, ignorando, assim, os princípios da eficiência e da economicidade.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, concluiu em exame inicial a peça 10 do SGAP, que a divisão do objeto em Lote 1, para equipamentos com

funcionalidade “NÃO METROLÓGICO”; e Lote 2, para “METROLÓGICO”, se mostrou, no caso concreto, justificada e, além disso, a participação de empresas em consórcios não foi omitida, o que tornaria possível, em tese, a ampla participação de licitantes.

Neste contexto, julgo improcedente esse apontamento denunciado.

3. Do projeto básico incompleto

A 1ª CFOSE, apontou na peça de n. 10, que o Projeto Básico do edital denunciado estaria incompleto e poderia ter favorecido empresas que já tiveram contratos assinados com BHTRANS para a prestação de serviços iguais ou similares, dado o conhecimento prévio dos custos para execução dos serviços.

Entendeu, ainda, que o Pregão Presencial n. 5/2017 ocorreu de forma irregular devido à ausência, no Projeto Básico, dos itens abaixo:

1. Projeto ou croqui dos locais, estudos, demonstrativos e análises dos acidentes, respeitando Anexo I, item A ou B, conforme o caso, da Resolução no 396/11 do Contran;
2. Histórico Descritivo das Medidas de Engenharia: Adotadas antes da e/ou após a instalação dos equipamentos, conforme o caso;
3. Orçamento Detalhado;
4. Composição dos custos unitários; 5. Responsáveis Técnicos pelo Projeto Básico e Planilha Orçamentária.

Destacou que 3 (três) licitantes apresentaram propostas para os itens elencados no documento denominado como “Planilha de Preços e BDI Máximos”; e as três concorreram nos dois lotes, foram elas: 1) Consórcio BH Segura (empresa líder: Sitran); 2) Splice Ind. e Comércio de Serviços Ltda.; e 3) Consilux Consultoria e Construções Elétricas Ltda. Vide os preços ofertados:

Lote 1 – Preço base: R\$ 12.410.510,01

1ª Classificada: Consórcio BH Segura (Sitran) – R\$ 10.849.000,00;

2ª Classificada: Splice Ind. e Com. de Serviços Ltda. – R\$ 10.890.000,00;

3ª Classificada: Consilux Cons. e Const. Elét. Ltda. – R\$ 12.286.307,61;

Lote 2 – Preço base: R\$ 12.130.983,54

1ª Classificada: Splice Ind. e Com. de Serviços Ltda. – R\$ 9.897.000,00;

2ª Classificada: Consórcio BH Segura (Sitran) – R\$ 11.182.812,00;

3ª Classificada: Consilux Cons. e Const. Elét. Ltda. – R\$ 12.009.568,60

Na defesa anexada a peça n. 22 do SGAP, fls. 120/145, o Sr. Célio de Freitas Bouzada sustentou que o Termo de Referência/Projeto Básico estava adequado, tendo cumprido, no seu entender, os fins a que se destinava, não só para a contratação, mas para a execução dos serviços, com base em estudos técnicos e relatórios que partiram do ano de 1991.

Em relação ao projeto ou croqui dos locais, estudos, demonstrativos e análises dos acidentes, alegou na peça 22 – vol. 6 do SGAP, que:

(...) Especificamente sobre a Resolução 396/11 do Contram, que dispõe sobre requisitos técnicos mínimos para a fiscalização da velocidade de veículos automotores, reboques e semirreboques, conforme o Código de Trânsito Brasileiro, é importante entender que ela normativa o tema sob a ótica da execução dos serviços, trazendo, desde já, todas as informações necessárias à instalação e aceitação da medição. Exatamente por isso, não

cabe a BHTRANS determinar tecnicamente o meio, mas fiscalizar o resultado final da contratação. (...)

Quanto a ausência de orçamento detalhado e de composição dos custos unitários asseverou, *verbis*:

A análise da contratação sobre esse aspecto pressupõe um entendimento de toda a sistemática “ dos radares”, desde a sua homologação no INMETRO, até a obtenção das imagens válidas, que darão origem aos autos de infração, sem o qual resta a compreensão inadequada do processo licitatório.

(...) A Administração contrata uma prestação de serviços, não cabendo escolher a tecnologia e ou equipamentos e ou metodologia escolhida pelo particular para alcançar o êxito. Por outro lado, o equipamento eletrônico de fiscalização deve ser, por lei, homologado pelo INMETRO previamente ao início da prestação de serviços.

E é exatamente por isso que o Projeto Básico não traz exigências pormenorizadas vinculadas à composição dos preços dos equipamentos e ou itens que compõe os custos, porque cada fornecedor detém uma determinada tecnologia totalmente diferente da outra.

Esse tipo de contratação deve prever exatamente apenas o que foi consignado nos autos, sob risco de privilegiar e direcionar a licitação ao detentor de uma determinada tecnologia (Anexo IA e Anexo IB)

(...) Por estas informações é possível concluir que nesse tipo de contratação o processo licitatório, por força da lei, não determina a forma de execução, mas apenas escolherá, pela modalidade menor preço, o vencedor.

A 1ª CFOSE (peça 10 do SGAP), constatou que as justificativas apresentadas pelo defendente, juntamente com os documentos encaminhados, foram suficientes para esclarecer as dúvidas quanto: “1. Projeto ou croqui dos locais, estudos, demonstrativos e análises dos acidentes, respeitando Anexo I, item A ou B, conforme o caso, da Resolução no 396/11 do Contran; 2. Histórico Descritivo das Medidas de Engenharia: Adotadas antes da e/ou após a instalação dos equipamentos, conforme o caso.

Quanto aos outros itens: “3. Orçamento Detalhado; 4. Composição dos custos unitários; 5. Responsáveis Técnicos pelo Projeto Básico e Planilha Orçamentária. ”, a 1ª CFOSE entendeu que os defendentes não apresentaram nenhum fato novo que justificasse uma mudança do entendimento relatado pela CFOSE a peça 6 do SGAP.

Verificou que as vencedoras do certame denunciado foram as mesmas empresas que já vinham prestando serviços similares à BHTrans, e que, portanto, detinham o domínio sobre os custos unitários necessários para a execução dos itens elencados na planilha.

Com isso, a 1ª CFOSE concluiu que não foram sanadas todas as irregularidades quanto ao Termo de Referência/Projeto Básico, ao que reiterou ser insuficiente o projeto básico inserido no certame, dada a possibilidade de ter havido direcionamento da licitação às empresas comumente contratadas pela BHTrans para a prestação de serviços iguais ou similares ao do objeto aqui analisado, dada a vantagem do conhecimento dos custos para a execução dos serviços, independentemente de informações ou falta delas no Projeto Básico.

O MPTC, em seu parecer de peça 11, concluiu, também, que o documento denominado como “planilha de preços e BDI máximos”, não conteve a composição de todos os custos unitários dos serviços pretendidos e dos componentes dos equipamentos, permanecendo, assim, a irregularidade na ausência do valor estimado da contratação quanto ao custo unitário.

No reexame de peça 44, a 2ª CFOSE verificou que a documentação anexada a peças n. 38 e n. 39 do SGAP, não trouxe argumentação sobre esse apontamento de irregularidade denunciado.

Elucidou que na peça 38 do SGAP constou que, em virtude de o tamanho dos arquivos extrapolarem a capacidade de transmissão direta, a leitura deveria ser realizada via *google drive*, no entanto, não consta em tal peça um link para o acesso.

Embora tenha sido informada essa possível extrapolação de limite de transmissão, constou da peça 38, uma lista de editais de licitação cujos arquivos digitais foram enviados a esta Casa anexados na peça n. 39 do SGAP, quais sejam:

- Edital de Licitação n. 014/2017 da Prefeitura Municipal Santo Antônio do Pinhal – SP
- Edital do Pregão Eletrônico n. 19/2020 do Governo do Distrito Federal
- Edital do Pregão Eletrônico n. 168/2016 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
- Edital do Pregão Presencial n. 67/2017 da Prefeitura Municipal de Gaspar – SC – Edital de Pregão Presencial n. 023/2017 da Prefeitura de Ilhéus – BA
- Edital de Pregão Presencial n. 103/SGAF/2017 da Prefeitura Municipal de São José dos Campos
- Edital de Pregão Eletrônico n. 20/2018 da Prefeitura de Vacaria – RS

Assim, diante da ausência de argumentação quanto a este apontamento em sua manifestação de peça 38, a 2ª CFOSE se manifestou por nova citação do responsável. Ao final, registrou a retificação do nome equivocadamente contido no relatório técnico de peça 30, de “Sr. Geraldo Farias Bouzada” como Presidente da BHTrans, para o do Sr. “Célio Freitas Bouzada”.

O MPTC, em seu parecer conclusivo (peça n. 46 do SGAP), verificou que o Sr. Célio de Freitas Bouzada já tinha sido devidamente citado nos autos e apresentado defesa, sem, contudo, sanar as irregularidades referentes ao Termo de Referência/Projeto Básico da Licitação promovida pela BHTRANS, razão pela qual concluiu que procedência desta irregularidade, devendo ser julgado irregular o Processo Administrativo Licitatório n. 01-041.944/17-67 – Pregão Presencial n. 05/2017 e aplicada multa ao responsável.

A jurisprudência atual vem reforçando que um dos itens mais importantes do projeto básico é o orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado inclusive no detalhamento do BDI e da taxa de Encargos Sociais, conforme prevê a Súmula 258 do TCU, *in verbis*:

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.

De fato, é sabido que os editais de licitação, para contratações de obras e serviços de engenharia devem disponibilizar planilha orçamentária com indicação da estimativa dos quantitativos e dos preços dos serviços, da mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos necessários para a execução do objeto a ser contratado. O valor referente ao BDI resulta da aplicação de um percentual sobre o custo total da obra constante da referida planilha orçamentária.

Em outras palavras, o BDI corresponde às despesas indiretas e aos benefícios; despesas indiretas são aquelas realizadas pela empresa contratada em função do serviço que está prestando, porém, não está diretamente relacionada à obra; benefício, por seu turno, é o lucro da empresa.

A contratante deve observar, portanto, o objeto específico que será licitado, atentando-se para as particularidades relativas ao local da sua execução, à complexidade do empreendimento, aos impostos usualmente incidentes sobre as empresas que atuam no segmento, etc. Ou seja, é

preciso que a Administração identifique os custos indiretos que potencialmente podem incidir sobre a execução do objeto pretendido.

Feito isso, poderá a contratante estabelecer parâmetros objetivos para avaliar a aceitabilidade do BDI previsto na planilha, o que permite, também, a fixação de um percentual máximo a ser aceito para fins de classificação das propostas, conforme prevê o art. 40, inciso X³, da Lei de Licitações.

Pela análise dos autos, verifico que a BHTrans não apresentou, de fato, o detalhamento do BDI, conforme indicou a 1ª CFOSE na peça 10 e o MPTC na peça 11.

Contudo, em que pese ser procedente este apontamento de irregularidade (falha relativa à incompletude do projeto básico), afasto a responsabilidade do Sr. Célio de Freitas Bouzada – data vênua do entendimento do *Parquet* disposto na peça 11 e peça 46 – pelas mesmas razões dispostas nos itens 1.1 e 1.2 desta fundamentação, eis que a Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte à época, conseguiu provar em sua defesa de peça 41, que tanto ela quanto o Sr. Célio Freitas Bouzada, ex-Diretor-Presidente da BHTrans, se pautaram pelo princípio da boa-fé e não possuíam conhecimentos técnicos para aferir as questões relativas às licitações do órgão de trânsito, uma vez que estas estavam expressamente previstas no Estatuto Social (Decreto n. 10.941/2002), e eram de responsabilidade de seus órgãos internos.

Nestes termos, recomendo ao atual gestor da BHTrans que, nos próximos editais, insiram no BID – como parte integrante do orçamento que compõem o projeto básico da obra ou serviço de engenharia – planilhas orçamentárias detalhadas dos quantitativos e preços estimados dos serviços, mão-de-obra, materiais e equipamentos necessários para a execução do objeto a ser contratado, em consonância com o entendimento do TCU, expresso na Súmula 258.

4. Da prorrogação de contratos com preços acima dos praticados no mercado

A 1ª CFOSE concluiu em seu relatório inicial a peça 10 do SGAP que:

(...) Os preços contratados junto ao consórcio VIASBH (líder: SITRAN) – contrato BHTRANS n° 2329/15, podem estar acima dos preços praticados no mercado em até R\$4.567.687,37 (quatro milhões quinhentos e sessenta e sete mil seiscentos e oitenta e sete reais e trinta e sete centavos), e solicita: Esclarecimentos sobre os motivos para a contratação junto ao consórcio VIASBH, em fevereiro de 2015, de equipamentos e serviços equivalentes aos recém contratados junto à SPLICE em novembro de 2014, mas com um aumento significativo nos preços, estimado em cerca de 39%.

(...) os preços contratados junto à Splice Indústria, Comércio e Serviços Ltda. – por meio do Primeiro Termo Aditivo ao contrato BHTRANS n. 2322/14, podem estar acima dos preços praticados no mercado em até R\$ 4.655.409,77 (quatro milhões seiscentos e cinquenta e cinco mil quatrocentos e nove reais e setenta e sete centavos), e solicita: Esclarecimentos sobre o motivo da prorrogação de prazo e reajustamento de 5% do contrato n° 2322/14, em setembro de 2017, mesmo com a constatação da redução significativa dos preços de mercado, conforme restou demonstrado nas propostas apresentadas, em abril de 2017, no certame – Pregão Presencial n. 05/2017 – lotes 1 e 2.

(...) Os preços contratados junto ao consórcio VIASBH – por meio do Primeiro Termo Aditivo ao contrato BHTRANS n. 2329/15, podem estar acima dos preços praticados no

³ Art. 40. O edital conterà [...] e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

mercado em até R\$ 6.768.283,18 (seis milhões setecentos e sessenta e oito mil duzentos e oitenta e três reais e dezoito centavos), e solicita: Esclarecimentos sobre o motivo da prorrogação de prazo e reajustamento de 5% do contrato n. 2329/15, em outubro de 2017, mesmo com a constatação da redução significativa dos preços de mercado, conforme restou demonstrado nas propostas apresentadas, em abril de 2017, no certame - Pregão Presencial n. 05/2017 – lotes 1 e 2.”

Alegou o defendente, Sr. Célio Freitas Bouzada a fl. 135 da peça 17, Vol. 01 do SGAP, que:

(...) os contratos comparados não são iguais. As principais diferenças entre os contratos podem se resumir em: 1) são tecnologias diferentes, 2) os equipamentos possuem estrutura física diferentes, 3) têm custo de manutenção incomparáveis e 4) o quantitativo de equipamento e faixas não se equivalem.

Após análise da defesa apresentada às fls. 120/145 da peça 17, Vol. 01 do SGAP, a 1ª CFOSE observou que os editais da CP 04/2013 (Contrato n. 2322/14) e da CP 05/2013 (Contrato n. 2329/15) possuem objetos semelhantes, entretanto possuem especificações técnicas de execução e equipamentos diferentes, principalmente em função do tipo de pavimento das vias onde serão executados. Verifica-se que uma licitação contempla os locais com pavimento flexível (asfalto), e outra, contempla os locais com pavimento rígidos (concreto). Neste caso, existem diferenças estruturais e tecnológicas na execução dos serviços, o que impede a comparação entre os valores contratados das duas licitações.

Em relação ao motivo da prorrogação de prazo dos Contratos n. 2322/14 e n. 2329/15, a 1ª CFOSE verificou que consta às fls. 139/142 da peça 17, Vol. 01 do SGAP, esclarecimentos da área técnica da BHTrans, de que o órgão contratante utilizou das permissões previstas pela Lei n. 8.666/93.

Em relação ao reajustamento de 5% dos Contratos n. 2322/14 e n. 2329/15, a 1ª CFOSE constatou que o Índice Acumulado (IPCA) no período da apresentação da proposta comercial até a data da aplicação do reajuste foi bem superior ao reajuste concedido. Sendo o IPCA de 25,17 % para o Contrato n. 2322/14 e de 21,13% para o Contrato n. 2329/15.

Quanto à redução significativa dos preços de mercado, a 1ª CFOSE entendeu que as justificativas apresentadas foram suficientes: 1) O objeto, os tipos de equipamentos e as quantidades são diferentes para cada uma das licitações, o que altera os custos, impossibilitando assim a sua comparação; 2) O tipo de licitação pode influenciar no valor do certame, visto que nas Concorrências são entregues propostas em envelopes fechados; e no Pregão as empresas podem apresentar uma contraproposta na hora do julgamento; 3) A divisão do Pregão em lotes, seguindo a classificação utilizada pelo INMETRO, reduz os custos das questões burocráticas; 4) Os tipos de software utilizados são distintos, o que influencia na formação dos custos.

Após análise do edital, dos argumentos do defendente e dos esclarecimentos da área técnica da BHTrans, entende-se que a prorrogação de prazo dos Contratos n. 2322/14 e n. 2329/15, estão dentro do previsto pela Lei n. 8.666/93, assim como o reajuste de 5% dos valores que estão abaixo da variação do INPC no período.

Em relação aos esclarecimentos solicitados pela 1ª CFOSE, referente à variação dos valores contratados, entende-se que não obstante as licitações possuírem objetos semelhantes, as especificações técnicas de execução e equipamentos são diferentes, com diferenças estruturais e tecnológicas, e também foram utilizadas modalidades de licitação diferentes, realizadas em momentos diferentes, o que impossibilita a comparação entre valores contratados nas licitações citadas.

O MPTC, igualmente, entendeu que a alegação de defesa apresentada pelo Sr. Célio Freitas Bouzada às fls. 135, da peça 17, Vol. 01 do SGAP, quanto à diferença de preços identificada nos Contratos n. 2322/14 e n. 2329/15, decorrentes da licitação anterior (Concorrência Pública n. 04/2013), e as propostas apresentadas pelas mesmas empresas na nova licitação em análise (Pregão n 05/2017), demonstraram, de forma suficiente, que existiam diferenças estruturais e tecnológicas na execução dos serviços, o que impede a comparação entre os valores contratados nas duas licitações.

Em consonância com o entendimento da 1ª CFOSE, encampado pelo *Parquet*, julgo improcedente este apontamento de irregularidade, uma vez que as justificativas apresentadas pela defesa foram capazes de elucidar as diferenças de preços nos Contratos n. 2322/14 e n. 2329/15, que estão dentro do previsto pela Lei n. 8.666/93, assim como o reajuste de 5% dos valores que está abaixo da variação do INPC no período.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto na fundamentação, voto, no mérito, pela procedência parcial dos apontamentos da denúncia, constantes da fundamentação, em face das irregularidades, considerando procedentes os apontamentos relativos:

- a) capacitação técnico-operacional quanto à exigência de atestados de capacidade técnica (item 1.1 da fundamentação), contida nos subitens 6.5.2.1 e 6.5.2, alínea “b”, por não se limitarem às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, conforme previsão contida no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93;
- b) quanto à exigência de Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitidas pelo CREA, concedidas em nome da licitante (pessoa jurídica) como prova de sua capacidade técnico-operacional, por descumprimento do art. 55 da Resolução n. 1.025, de 30/10/2009 da CONFEA (item 1.2 da fundamentação);
- c) incompletude do projeto básico, por ausência de detalhamento do BDI (item 3 da fundamentação), tendo em vista que a ausência de indicação da estimativa dos quantitativos e dos preços dos serviços, da mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos necessários para a execução do objeto a ser contratado, contraria a Súmula 258 do TCU e o art. 40, inciso X, da Lei n. 8.666/93.

Afasto a responsabilidade da Sra. Maria Fernandes Caldas, Secretária Municipal de Serviços Urbanos de Belo Horizonte à época, e do Sr. Célio Freitas Bouzada, Diretor-Presidente da BHTrans, na ocasião, pelas irregularidades procedentes constantes das letras “a”, “b” e “c” acima (itens 1.1, 1.2 e 3 da fundamentação), uma vez que aquela, em sua defesa de peça 44 do SGAP, conseguiu provar que os dois se pautaram pelo princípio da boa-fé e não possuíam conhecimentos técnicos para aferir a capacidade técnico-operacional ou técnico-profissional dos licitantes, eis que as questões relativas às licitações da sociedade de economia mista municipal estavam expressamente previstas no seu Estatuto Social (Decreto n.10.941/2002), e eram de responsabilidade de seus órgãos internos, pelo que, em consonância com os fundamentos técnicos da 1ª e 2ª CFOSE e do MPTC, afasto a responsabilidade de ambos os gestores do Processo Administrativo Licitatório n. 01-041.944/17-67 – Pregão Presencial n. 05/2017.

No entanto, recomendo ao atual Diretor-Presidente da BHTrans, Sr. Diogo Prosdocimi, que, nos próximos editais, ao se exigir atestados para a comprovação de capacidade técnica dos licitantes para a execução de obra ou serviço de características semelhantes, observe o limite às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo do objeto da licitação, como previsto no art. 30, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, bem como não sejam exigidas Certidões de

Acervo Técnico emitidas pelo CREA, concedidas em nome da licitante (pessoa jurídica) como prova de sua capacidade técnico-operacional, por expressa vedação no art. 55 do CONFEA (Resolução n. 1.025, de 30/10/2009), evitando, assim, a reincidência da irregularidade constante do item 6.5.2.4 do edital aqui analisado, e ainda, faça inserir no BDI – como parte integrante do orçamento que compõem o projeto básico da obra ou serviço de engenharia – planilhas orçamentárias detalhadas dos quantitativos e preços estimados dos serviços, mão-de-obra, materiais e equipamentos necessários para a execução do objeto a ser contratado, em consonância com o entendimento do TCU, expresso na Súmula 258.

Intimem-se os responsáveis do inteiro teor desta decisão pelo D.O.C., bem como o *Parquet*, nos termos regimentais, e encaminhe-se, por via postal, cópia desta decisão ao atual gestor.

Cumpridas as disposições deste voto e regimentais pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do inciso I, do art. 176, do Regimento Interno.

* * * * *